T.R. Bleeker[1]

Voldoende belang in collectieve acties: drie maal artikel 3:303 BW

NTBR 2018/20

Deze bijdrage beoogt het leerstuk van voldoende belang in drie opzichten te verhelderen. Ten eerste bespreekt het de criteria die voortvloeien uit artikel 3:303 BW. Ten tweede beschrijft het de toepassing van artikel 3:303 BW in de context van gebodsacties. Ten derde bestudeert het de verhouding tussen artikel 3:303 en 3:305a BW. Deze drie dimensies van artikel 3:303 BW vormen samen het juridische kader voor de beoordeling van het belang bij een gebodsvordering in de context van een collectieve actie. Aan de hand van dit kader wordt het belang van de eisende partijen in het Urgenda- en het Luchtkwaliteitsvonnis geëvalueerd. Ten slotte wordt aandacht besteed aan het belang van een helder belangvereiste voor een zinnige beoordeling van gebodsacties, verklaringen voor recht en algemeen belang-acties.

1. Inleiding

Artikel 3:303 BW bepaalt dat zonder voldoende belang niemand een rechtsvordering toekomt. Je zou daarom verwachten dat het vereiste van voldoende belang – een noodzakelijke voorwaarde voor elke vordering die via de rechter afgedwongen wordt – veel aandacht krijgt in de doctrine en rechtspraktijk. Het tegendeel is waar: voldoende belang is een ambigu leerstuk dat men in de rechtspraktijk met regelmaat vergeet toe te passen. Vooral bij algemeen belang-acties blijkt artikel 3:303 BW de nodige problemen op te leveren. Bijvoorbeeld, in het veelbesproken *Urgenda*-vonnis heeft de rechtbank nagelaten te toetsen aan het vereiste van voldoende belang,[2] en hebben de partijen sterk uiteenlopende ideeën over de betekenis van artikel 3:303 BW.[3] Ook in de rechtszaak van Milieudefensie tegen de Staat inzake de luchtkwaliteit[4] ging het mis. De rechtbank verklaart een deel van de eisers niet-ontvankelijk op grond van artikel 3:303 BW, maar het blijft onduidelijk waarom het vereiste van voldoende belang dit vergaande oordeel zou rechtvaardigen.

De uitleg van het vereiste van voldoende belang is niet alleen relevant voor de ontvankelijkheid van de partijen en de toewijsbaarheid van de vorderingen in het *Urgenda*- en het *Luchtkwaliteits*-proces, maar ook voor de procesmogelijkheden van belangenorganisaties in het algemeen. Bovendien speelt artikel 3:303 BW een centrale rol in het kader van remedies zoals de gebodsactie en de verklaring voor recht. Een goed begrip van voldoende belang is dus belangrijk. In deze bijdrage beoog ik het leerstuk van voldoende belang in drie opzichten te verhelderen. Ten eerste bespreek ik de criteria die voortvloeien uit artikel 3:303 BW: ik sta stil bij processueel en materieel belang en benoem enkele discussiepunten in de literatuur (paragraaf 2). Ten tweede ga ik in op de toepassing van artikel 3:303 BW in de context van 3:296 BW: ik geef verschillende voorbeelden om de rol van voldoende belang in de gebodsactie verduidelijken (paragraaf 3). Ten derde bestudeer ik de verhouding tussen artikel 3:303 en 3:305a BW: ik bespreek de ratio en voorwaarden voor het collectieve actierecht, en de rol die artikel 3:303 BW speelt bij algemeen belang-acties (paragraaf 4).

Deze drie dimensies van artikel 3:303 BW vormen samen het juridische kader voor de beoordeling van het belang dat een procesorganisatie heeft bij een gebodsvordering in een collectieve actie. Aan de hand van dit kader evalueer ik of stichting Urgenda voldoende belang heeft bij het gevraagde emissiereductiegebod, en beoordeel ik of de partijen en de rechtbank de juiste invulling hebben gegeven aan het belangvereiste (paragraaf 5). Daarnaast plaats ik enkele kanttekeningen bij de toepassing van artikel 3:303 BW in het Luchtkwaliteitsvonnis (paragraaf 6). Ten slotte sta ik stil bij het belang van een helder en werkbaar belangvereiste bij gebodsvorderingen, verklaringen voor het recht en algemeen belang-acties (paragraaf 7).

2. Voldoende belang

2.1 *Inleiding*

In de handboeken wordt het leerstuk van voldoende belang vaak ingeleid met de disclaimer dat er geen *communis opinio* bestaat, dat de wetgever zich weinig rekenschap heeft gegeven van de uitleg en invulling van dit leerstuk, en/of dat het ongrijpbare materie betreft.[5] Frenk citeert Okma, die het

1 Citeerwijze: T.R. Bleeker, 'Voldoende Belang in Collectieve Acties: Drie Maal Artikel 3:303 BW', *NTBR* 2018/20. Mr. T.R. Bleeker is als promovendus verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) van de Universiteit Utrecht. Hij bedankt mr. Thijmen Nuninga en prof. mr. Jaap Spier voor hun nuttige opmerkingen op een eerdere versie van dit artikel.

2 Ernst Gras heeft dit reeds geadresseerd, hij gebruikt voldoende belang als procesrechtelijk ijkpunt voor staatsrechtelijke bezwaren bij het *Urgenda*-proces. E. Gras, 'De Urgenda-zaak: Rechtbank Den Haag toetst klimaat-vordering niet aan belang-eis van artikel 3:303 BW', *Bb* 2015/64.

3 Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), *AB* 2015/336, m.nt. Ch.W. Backes (hierna: 'Urgenda-vonnis'), alle processtukken behalve de memorie van antwoord zijn te raadplegen op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatrechtszaak, de MvA kan worden gevonden op www.urgenda.nl/documents/MemorievanAntwoord_Urgenda18-4-2017.pdf.

4 Rechtbank Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, *JOM* 2018/33.

5 C. Van Nispen, *Het Rechterlijk Bevel en Verbod* (diss. Leiden) Deventer: Kluwer 1978, nr. 101; L. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridisch 2010, p. 46, 106; N. Groeneveld-Tijssens, *De verklaring voor recht* (diss. Tilburg), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 40, N. Frenk, *Kollektieve akties in het privaatrecht* (diss.) Nijmegen, Deventer: Kluwer 1994, p. 35-36. J. van Baars, *Point d'intéret, point d'action* (diss. Amsterdam), 1971 p. 160 e.v.; R.J.N. Schlössels, 'Wie beschermt de beschermelingen tegen hun beschermers?; Enige publiekrechtelijke kanttekeningen bij algemeen belang-acties', in: A.W. Jongbloed, *Samen Sterk. Over het optreden in rechte door groeperingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002, p. 106; T. Deurvorst, *Groene Serie Onrechtmatige Daad*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, II.1.2.1.2.8; A. Jongbloed, *Groene Serie Vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2016, artikel 303 Boek 3 BW, aant. 3.

leerstuk 'vluchtig en kameleontisch' noemt.[6] Bij schadevergoedingsacties levert de onduidelijkheid van het leerstuk weinig problemen op; dat men belang heeft bij vergoeding van schade in de vorm van geld zal immers niemand betwisten. Echter, bij andere soorten remedies, zoals de verklaring voor recht en het rechterlijk gebod, ligt het belang bij de vordering ingewikkelder. Bij de gebodsactie, bijvoorbeeld, is geen sprake van een vergoeding, soms is er zelfs niet eens sprake van schade, en niet altijd is op voorhand duidelijk welk effect de remedie zal sorteren.[7] Juist voor die gevallen is het belangrijk om artikel 3:303 BW goed te doorgronden.

Artikel 3:303 BW bepaalt dat zonder 'voldoende belang' niemand een rechtsvordering toekomt. Van Nispen omschrijft het rechtsbegrip belang 'als een door de rechtsorde positief gewaardeerd verschil dat voor iemand bestaat tussen de ene en de andere situatie'.[8] Voldoende belang kan op twee manieren uitgelegd worden: als *processueel belang* en als *materieel belang*. Kort gezegd ziet het processuele belang op het belang van de eiser bij de *vordering*, en het materiële belang op het belang van de eiser bij het *recht dat gediend wordt door de vordering*. Over de vraag of artikel 3:303 BW zowel processueel en materieel belang omvat, of alleen processueel belang, is de nodige discussie geweest.[9] De parlementaire geschiedenis geeft hierover geen uitsluitsel.[10] In de literatuur wordt doorgaans aangenomen dat beide lezingen van 3:303 BW naast elkaar bestaan en een aparte functie dienen.[11] Hier ga ik ook vanuit, en op beide lezingen ga ik hierna in.

2.2 *Processueel belang*

Processueel belang, in de literatuur ook wel aangeduid als '*point d'intérêt, point d'action*', ziet op het belang van de eisende partij bij de *rechtsvordering*. In de literatuur wordt processueel belang meestal uitgelegd als het vereiste dat de *vordering* voor de eiser een positief verschil kan maken. Indien een vordering bij volledige toewijzing voor de eiser geen enkel gunstig effect sorteert, is de eiser wegens een gebrek aan processueel belang niet-ontvankelijk. Ik zou hieraan willen toevoegen dat het effect van de vordering betrekking moet hebben op het materiële recht dat ten grondslag ligt aan de vordering: toevallige gunstige neveneffecten die niets te maken hebben met het belang dat object van de vordering, zijn op zichzelf onvoldoende voor processueel belang.[12]

Enkele voorbeelden kunnen processueel belang verduidelijken. Allereerst ontbreekt het processueel belang van de eisende partij als het toewijzend vonnis niet ten uitvoer gelegd kan worden.[13] De rechtsvordering kan hem dan immers niet in een betere positie brengen. Een ander voorbeeld, wanneer de primaire vordering reeds is toegewezen heeft de eisende partij geen belang meer bij de toewijzing van de subsidiaire vordering.[14] Of, wanneer de eiser een even afdoend eenvoudiger middel heeft om zijn recht – zo mogelijk buiten rechte – te verwezenlijken, kan dit ook leiden tot niet-ontvankelijkheid op grond van onvoldoende belang. In dat geval kan immers niet gezegd worden dat hij met de rechtsvordering in een betere positie komt dan hij al was. Doordat de rechter het belang *ex nunc* beoordeelt, is het ook mogelijk dat het processueel belang komt te vervallen tijdens het proces. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als de gedaagde de verzoeken van eiser reeds heeft ingewilligd waardoor toewijzing van de vorderingen de rechtspositie van de eiser niet zal veranderen. De mogelijkheid om de gedaagde te veroordelen in de proceskosten is alsnog voldoende voor processueel belang.[15] Er komen meer voorbeelden van processueel belang aan bod in paragraaf 3.2.[16]

2.3 *Materieel belang*

Voor *materieel belang* moet de eiser belang hebben bij de *rechtsbetrekking die aan zijn vordering ten grondslag* ligt. Anders gezegd, de rechter toetst of de eiser in een betere

6 Frenk verwijst naar N. Okma in zijn dissertatie 'Misbruik van recht', Amsterdam (VU) 1945, p. 43; Frenk 1994, p. 23.

7 Zie hieromtrent ook T. R. Bleeker, 'De knellende criteria van het rechterlijk bevel en verbod', in: F. van de Pol e.a. (red.) *Vijftig Weeffouten in het BW*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017.

8 Van Nispen 1978, p. 172. Zie voor verschillende omschrijvingen ook Wiggers-Rust 2010, p. 17-18.

9 Van Nispen meent bijvoorbeeld dat voldoende belang in de context van een rechterlijk bevel en verbod enkel een processueel belang vereist. Het belang zou er dan in bestaan dat het verbod zou kunnen voorkomen dat de gedaagde een verplichting jegens eiser zou verzaken. C.J.J.C. Van Nispen 1978, p. 171-177; C. Van Nispen, Sancties in het vermogensrecht (monografie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, nr. 19; zie Frenk 1994, p. 35-36 voor een overzicht van verschillende posities.

10 De wetgever heeft slechts één enkele pagina geschreven over artikel 3:302 en 3:303 BW, C.J. van Zeben, J.W. du Pon & M.M. Olthof, *Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 3. Vermogensrecht in het algemeen*, Deventer: Kluwer 1981, p. 915-916 (verder: Parl. Gesch. BW Boek 3), p. 915-916; Van Nispen noemt de parlementaire geschiedenis omtrent het belangvereiste 'duister', zie Van Nispen 2018, p. 26.

11 Van Baars 1971, p. 160-161; Frenk 1994, p. 33-37; Wiggers-Rust 2010, p. 100-106; Gras 2015; Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 3; Deurvorst (GS), nr. II.1.2.1.2.8; HR 24 november 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC6416, *NJ* 1980/88, m.nt. Heemskerk. Sommige auteurs laten het onderscheid in het midden en bespreken beide functies onder dezelfde noemer. Zie bijvoorbeeld C.J.J.M Stolker, *Tekst en Commentaar Burgerlijk Wetboek*, commentaar op artikel 303 Boek 3, Deventer: Wolters Kluwer 2015; H. Snijders, 'Proces en (rechts)belang in civilibus, van Jeffrey naar de mediatie', *BW-krant Jaarboek*, 2001, Vol. 17.

12 Als dit vereiste niet gesteld zou worden, zou het processueel belang mijns inziens te grofmazig zijn. Het voorbeeld over de groenstrook in paragraaf 3.2 zal dit standpunt verduidelijken.

13 Bijvoorbeeld HR 29 juni 2012, ECLI:NL:HR:2013:BZ5668, *NJ* 2012/424 (*Yukos Oil*); Gras lijkt te menen dat stichting Urgenda onvoldoende belang heeft vanwege staatsrechtelijke bezwaren; Gras 2015. Mijns inziens is dit onjuist. Het standpunt is gebaseerd op een verkeerde lezing van HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693, *NJ* 2002/217, (*Kernwapens*), zie r.o. 3.7.1 en 3.7.2. De eisende partij had daar niet onvoldoende processueel belang omdat de rechter *onbevoegd* was de verklaring voor recht uit te spreken, maar doordat het belang van de eiser geen concreet belang had bij de gebodsvordering en doordat de verklaring voor recht onvoldoende concreet omschreven was. Ook in het door Gras aangehaalde arrest over kruisraketten waren het niet de staatsrechtelijke overwegingen die geleid hebben tot onvoldoende belang. HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679, *NJ* 1991/248, r.o. 3.10.

14 Dit was ook het geval bij het *Urgenda*-proces. *Urgenda*-vonnis, r.o. 4.104-4.106. Zie hierna paragraaf 5.1.

15 HR 22 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AX9705HR, *NJ* 2007/188; HR 19 maart 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0896, *NJ* 1993/304; HR 18 mei 1962, *NJ* 1962/255.

16 Meer over processueel belang kan gevonden worden in Frenk 1994, p. 27-32; Wiggers-Rust 2010, p. 100-106; Deurvorst (GS), nr. II.1.2.1.2.9; Van Baars 1971, hoofdstuk 6; Van Nispen 2018, nr. 19.

positie komt door de uitoefening van zijn recht. In de doctrine wordt de betekenis van materieel belang verschillend uitgelegd, daarom is het nodig uitvoeriger bij deze lezing stil te staan. Ik bespreek enkele criteria die onder materieel belang geschaard worden.

Veel auteurs begrijpen materieel belang allereerst als een kwantitatieve toets: het belang van de eiser bij de uitoefening van zijn recht moet *groot genoeg* zijn om de vordering te rechtvaardigen. De rechter dient zich niet bezig te houden met kleinigheden ('*de minimis non curat praetor*').[17] Het voorkomen van een lichte rechtsinbreuk of het afwenden van luttele schade is dus onvoldoende om een rechtsvordering te rechtvaardigen.[18] Ten tweede kan materieel belang (ook) begrepen worden als de eis dat het belang van de eiser bij de rechtsbetrekking in een zekere verhouding moet staan tot dat van de gedaagde. Zo bezien zou er ook een *relatief* component zitten in materieel belang, dat vergelijkbaar is met het evenredigheidscriterium van misbruik van bevoegdheid.[19] Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de Hoge Raad in het *Jeffrey*-arrest weerspreekt dat artikel 3:303 BW gezien moet worden als de toepassing van artikel 3:13 lid 2 BW.[20]

In het verlengde van de criteria inzake de *kwantiteit* en *evenredigheid* van het belang, bestaan er ook criteria met betrekking tot – wat ik noem – de *kwaliteit* van het belang. Deze criteria schaar ik onder materieel belang, omdat de afweging of het belang van de eiser bij de uitoefening van zijn recht groot genoeg is, samenhangt met de vraag welke *soorten* belangen bij deze afweging betrokken mogen worden.

Allereerst moet het gaan om een belang dat herleidbaar is tot een rechtssubject. Dit vereiste kan met name een obstakel vormen bij milieuacties, omdat planten, dieren, en ecosystemen geen rechtssubjecten zijn.[21] Zuiver ecologische milieubelangen kunnen daarom alleen indirect beschermd worden in het privaatrecht, door ze te koppelen aan het belang van een rechtssubject.[22] Niet alle belangen van rechtssubjecten, zijn automatisch belangen in de zin van artikel 3:303 BW. In eerdere rechtspraak is bijvoorbeeld beslist dat het belang bij waarheidsvinding *sec*,[23] een zuiver principieel belang[24] en een zuiver emotioneel belang,[25] geen voldoende belang kunnen opleveren. Artikel 3:303 BW stelt dus ook beperkingen met betrekking tot de *aard* van het belang dat ingeroepen wordt.[26]

De discussie over soorten belangen die beschermd worden in het privaatrecht bereikte zijn hoogtepunt na het verschijnen van het welbekende *Jeffrey*-arrest.[27] In dit arrest vorderen de ouders van een verdronken kleuter een verklaring voor recht dat de zwemvereniging onrechtmatig had gehandeld door onvoldoende toezicht te houden. De ouders werden niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van voldoende belang, omdat er enkel een 'zuiver emotioneel belang' ten grondslag lag aan de vordering. Dit arrest heeft destijds geleid tot de nodige discussie in de literatuur over welke soorten belangen vallen binnen de beschermingssfeer van het privaatrecht.[28] Deze discussie leefde opnieuw op door het *Chipshol*-arrest.[29] Sommige auteurs menen dat dit arrest erop wijst dat het belang bij emotie, erkenning of genoegdoening ook een rechtsvordering kan rechtvaardigen.[30] In de doctrine is de discussie met betrekking tot welke belangen binnen de beschermingssfeer van het privaatrecht vallen nog verre van beslecht.[31]

Ten slotte moet het belang waarvoor de eiser opkomt in beginsel een *eigen* belang betreffen.[32] Volgens Verburgh is

17 Zie onder meer de noot van Heemskerk bij HR 24 november 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC6416, *NJ* 1980/88 (*Sunclass Bungalows BV/Dernison*); Frenk 1994, p. 36; de parlementaire geschiedenis boek 3, p. 915. Van Boom merkt op dat ingesleten zienswijzen als 'de minimis non curat praetor' herijking behoeven. W.H. van Boom, 'Iets over handhaving in het privaatrecht', *WPNR* 2008/6772.

18 Van Nispen, en anderen met hem, is het hier niet mee eens. Van Nispen 1978, nr. 101, 104 en 105 en Van Nispen 2018, nr. 19. Overigens zou volgens deze auteurs de eiser bij het procederen om kleinigheden dan wel veroordeeld kunnen worden in de proceskosten.

19 Artikel 3:13 BW. Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 2; Deurvorst (GS), nr. II.1.2.1.2.8.; Van Baars 1971, p. 161-163.

20 HR 9 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2735, *NJ* 1998/853 (*Van Aalten/VCWO, ofwel Jeffrey*), par. 3.4.3.

21 Een ander voorbeeld betreft embryo's, over de vraag of een ongeborene ook een rechtssubject is wordt in de literatuur verschillend gedacht. Zie hieromtrent Vlaardingerbroek, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:2 BW, aant. 1.

22 Wiggers-Rust 2010, p. 34-36, 46 & 79; P. Van Wijmen, *Recht, belang en rechtsbescherming* (diss. Utrecht), Den Haag: Vuga-uitgeverij 1981, p. 117; Frenk 1994, p. 112-114; *Kamerstukken II* 1992/93, 22486, 3, p. 20, 22.

23 Zie hierover E. Gras, 'Over de rechtspraak inzake het emotionele belang tegen de achtergrond van art. 6 EVRM jo. 6 EUV/65 EGV', *PP 2005/6*.

24 Wiggers-Rust 2010, p. 104; Hof Amsterdam 8 december 2005, *LJN* AV3085, JBPr 2006, 65 (*Remaz/Berrens*); HR 24 februari 1989, *NJ* 1989/425; HR 14 mei 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0959, *NJ* 1993/445 (*Toptas/Staat*).

25 Zie het eerder aangehaalde *Jeffrey*-arrest; HR 5 november 1999, *NJ* 2000/63, m.nt. Bloembergen (*Bigamie*); HR 3 januari 1992, *NJ* 1994/627 (*U/Staat*); Hof Amsterdam 19 november 1999, *Prg.* 2001/5742. Anders Snijders, die meent dat het überhaupt onzinnig is om onderscheid te maken tussen vermogensrechtelijke en emotionele belangen. Snijders 2001, p. 23-24. Ten slotte, niet alle emotionele belangen zijn uitgesloten, zie bijvoorbeeld HR 15 april 1994, *NJ* 1994/608 (*Valkenhorst*) en HR 21 februari 1997, *NJ* 1999/145 (*wrongful birth*).

26 Meer voorbeelden, zie A. Hartkamp & C. Sieburgh, *Asser/Hartkamp & Sieburgh Verbintenissenrecht 6-IV*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, nr. 153; F. Bakels, A. Hammerstein & E. Wesseling-Van Gent, *Asser Procesrecht 4 Hoger Beroep*, Deventer: Wolters Kluwer 2012, nr. 182; Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 3 en 5.

27 Zie het eerder aangehaalde *Jeffrey*-arrest.

28 Zie bijvoorbeeld G.E. van Maanen, 'Een arrest dat shockeert: HR 9 oktober 1998', *NTBR* 1999, p. 47; en de reactie daarop van B.W.M. Nieskens-Isphording in *NTBR* 1999, p. 137; Gras 2005*;* en de noot van Bloembergen in HR 5 november 1999, *NJ* 2000/63, m.nt. Bloembergen (*Bigamie*). Een overzicht van de reacties op het *Jeffrey*-arrest is te vinden in C.E. Du Perron, 'Genoegdoening in het civiele aansprakelijkheidsrecht', in: *Het opstandige slachtoffer*, Preadviezen NJV 2003, p. 105-161 (op p. 147 e.v.).

29 HR 19 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK8146, *NJ* 2010/172 (*Chipshol/Staat, Chipshol/Schiphol*).

30 Zie bijvoorbeeld G. van Maanen, 'Maakt Chipshol een einde aan Jeffrey?', *NTBR* 2010/24; A. Keirse, 'Een verklaring voor recht als mijlpaal', *WPNR* 2011/6903; Groeneveld-Tijssens 2015, p. 52.

31 Zie de verwijzing naar literatuur over het *Jeffrey* en *Chipshol*-arrest in de voetnoten hierboven. Frenk, in navolging van Bauw, doet dit af als een rechtspolitieke kwestie, maar komt tot de conclusie dat artikel 1401 OBW (thans artikel 6:162 BW) dusdanig breed is dat een belang niet snel buiten de privaatrechtelijke beschermingssfeer zal vallen. Frenk 1994, p. 71. Zie voor een overzicht van de verschillende posities ook Jongbloed, (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 5.

32 Wiggers-Rust 2010, Hoofdstuk II par. 2.2 en Hoofdstuk III par. 3.2-3.4; Jongbloed (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 7 en 9.

de ratio van het eigen belang-vereiste gelegen in het voorkomen van bemoeizucht en de wens om praktisch onoplosbare moeilijkheden met de executie van het vonnis te vermijden.[33] In de wet geregelde uitzonderingen op het vereiste van eigen belang zijn gevallen van vertegenwoordiging, zaakwaarneming en de – hieronder nader besproken – collectieve actie.[34]

2.4 *De verhouding tussen processueel en materieel belang*

Er is discussie mogelijk over welke criteria precies gerekend moeten worden tot processueel belang en welke tot materieel belang. De literatuur en jurisprudentie geven geen eenduidig beeld hieromtrent. Bijvoorbeeld, criteria met betrekking tot de *aard* van het belang worden dan weer onder processueel belang, dan weer onder materieel belang geschaard, en soms blijft het in het midden.[35] Ook is onduidelijk onder welke noemer het eigen belang-criterium geplaatst moet worden – als dit criterium überhaupt al voortvloeit uit artikel 3:303 BW.[36] Voor de selectie en indeling van criteria moest ik dus keuzes maken. Ik heb de criteria die te maken hebben met de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de vordering geschaard processueel belang, en de criteria die te maken hebben met de kwantiteit of kwaliteit van het belang bij de uitoefening van het recht geschaard onder materieel belang. Dit levert mijns inziens de meest heldere en werkbare belangtoets op.

Waarom is het nodig om dit onderscheid tussen processueel en materieel belang te maken? Allereerst heeft het onderscheid implicaties voor de bevoegdheid van de rechter. De rechter moet het processuele belang namelijk ambtshalve toetsen, omdat in dit soort gevallen de doelmatigheid, efficiënt procederen en goede procesorde in geding zijn. De beoordeling van materieel belang is van feitelijke aard en raakt niet aan de openbare orde, en daarom zijn partijen met betrekking tot de aanwezigheid van materieel belang *dominus litis*.[37] Daarnaast leidt een gebrek aan processueel belang tot niet-ontvankelijkheid, terwijl de rechter bij een gebrek aan materieel belang de vordering moet ontzeggen.[38] Het onderscheid tussen de categorieën is overigens niet scherp. Er zijn ook gevallen waarin zowel processueel belang als materieel belang ontbreekt.[39]

2.5 *De verhouding tussen recht en belang*

De beoordeling van voldoende belang, en de beoordeling van het materiële geschil, moeten van elkaar onderscheiden worden. Het vereiste van voldoende belang betreft een voorvraag: als de rechter ziet dat processueel belang ontbreekt, hoeft hij geen oordeel meer te vellen over de toewijsbaarheid van de vordering. Evenzo hoeft de gedaagde die aantoont dat de vordering geen effect sorteert of dat het belang van de eiser bij de rechtsvordering in kwantitatief of kwalitatief opzicht onvoldoende is, de materiële aanspraak van de eiser niet tegen te spreken.

Omgekeerd, het hebben van een recht is *niet* noodzakelijk voor het hebben van voldoende belang. Het is dus onjuist te zeggen dat het belang van eiser zou ontbreken omdat het onwaarschijnlijk is dat de vordering wordt toegewezen.[40] Of het recht al dan niet bestaat moet blijken in de beoordeling van het materiële geschil, nadat is vast komen te staan dat de eiser voldoende belang heeft bij de vordering en de rechtsbetrekking die aan de vordering ten grondslag ligt. Net zo, wanneer de vordering van eiser vastloopt op materiële gronden (bijvoorbeeld doordat het causaal verband tussen gedraging en schade ontbreekt in een schadevergoedingsactie) leidt dit niet achteraf tot de conclusie dat de eiser geen belang had bij zijn vordering.

De ratio van het belangvereiste is gelegen in de proceseconomie: als de vordering geen effect sorteert, of als de eiser geen baat heeft bij de rechtsbetrekking die aan de vordering ten grondslag ligt, kan de rechter zijn beperkte tijd en werkkracht beter aanwenden voor andere zaken. Verder zou het belangvereiste gezien kunnen worden als een katalysator van het soort belangen waarvoor men toegang heeft tot de civiele rechter. Sommige auteurs menen ten slotte dat het belangvereiste ook beoogt de wederpartij te beschermen tegen overlast van zinloze of pietluttige procedures. Het

33 M. Verburgh, *Privaatrecht en kollektief belang* (oratie Utrecht), Zwolle: Tjeenk Willink 1975, p. 15-18; zie ook Frenk 1994, hoofdstuk 2 paragraaf 6.

34 Frenk 1994, p. 37; Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 9.

35 Bijvoorbeeld, Wiggers-Rust plaatst principiële belangen onder materieel belang, maar emotionele belangen onder processueel belang. Wiggers-Rust 2010, p. 104. Van Nispen lijkt te menen dat kwesties met betrekking tot het *soort* belang geen kwestie is voor de processuele belangtoets, maar voor de materiële beoordeling van het geschil, zo is af te leiden uit Van Nispen 1978, nr. 79 en 101. In het eerder aangehaalde *Jeffrey*-arrest en *Bigamie*-arrest benoemt de Hoge Raad niet of het onvoldoende materieel of processueel belang betreft.

36 Frenk meent dat het eigen belang-criterium voortvloeit uit het relativiteitsvereiste, dat bepaalt dat de eiser alleen een rechtsvordering toekomt wanneer de norm waarop beroep gedaan wordt de belangen van de eiser beoogt te beschermen. Frenk 1994, hoofdstuk 2, nrs. 6 en 7, m.n. p. 41 e.v.; het criterium wordt ook wel in verband gebracht met artikel 3:304 BW, dat bepaalt dat een rechtsvordering niet van het recht tot welks bescherming zij dient kan worden gescheiden. Wiggers-Rust volgt Verburg, die meent dat het eigen belang-criterium afgeleid kan worden uit het feit dat in een aantal gevallen uitdrukkelijke procesmachtiging nodig is, dus dat er gevallen waarin geen wettelijke machtiging voor vertegenwoordiging is de eisende partij niet ontvankelijk is. Wiggers Rust 2010, p. 21-23; onder verwijzing naar Verburgh 1974, p. 15-16. Ik plaats het eigen belang-criterium onder artikel 3:303 BW, omdat dat artikel immers ziet op de vraag of *de eiser* rechtens voldoende belang heeft. Als voor de belangtoets van artikel 3:303 BW geen eigen belang nodig zou zijn, zou de toets weinig voorstellen. Ik plaats het onder materieel belang, omdat de vraag of het belang te herleiden is tot de eiser, verweven is met de vraag of het belang van de eiser bij de uitoefening van zijn recht groot genoeg is.

37 Meer over de relevantie van het onderscheid in onder meer Wiggers-Rust 2010, p. 37-39; Frenk 1994, p. 27-36; Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 6 en 7; zie ook de noot van Heemskerk bij het standaardarrest over het onderscheid tussen processueel en materieel belang: HR 24 november 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC6416, *NJ* 1980/88 (*Sunclass Bungalows BV/Dernison*).

38 Wiggers-Rust 2010, p. 105-106; Deurvorst (GS), nr. II.1.2.1.2.8 die verwijst naar Van Baars 1971, p. 161 nt. 2; zo ook Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 6; Anders: in Tekst en Commentaar gaat Stolker ervan uit dat een gebrek aan voldoende belang altijd resulteert in niet-ontvankelijkheid, zie Zie Stolker (T&C), commentaar op art. 3:303 BW.

39 Zie het voorbeeld dat Frenk geeft in Frenk 1994, p. 33-34 in voetnoot 44.

40 Als de vordering evident kansloos is, komt het leerstuk misbruik van bevoegdheid in beeld, art. 3:13 BW. Zie voor de verhouding tussen voldoende belang en misbruik van het recht Jongbloed GS 3:303 BW, aantek. 3 en P.A. Stein, GS Vermogensrecht, art. 3:13 BW, aant. 17.

vereiste van voldoende belang vormt dus een drempel voor de toegang tot de rechter. De uitleg van artikel 3:303 BW bepaalt de hoogte van die drempel, maar wijzigt het materiële recht niet.[41]

3. Voldoende belang bij een rechterlijk gebod

3.1 *Belang bij de rechtsplicht*

Het belang dat een eiser heeft bij een schadevergoedingsactie ligt voor de hand: de eiser heeft een financieel belang bij de compensatie voor de schade die hij heeft geleden doordat de laedens zich jegens hem onrechtmatig heeft gedragen. Bij een rechterlijk gebod in de zin van artikel 3:296 BW ligt het ingewikkelder. Een rechterlijk gebod stelt de eiser in staat om via de rechter de naleving van een rechtsplicht af te dwingen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een rechtsplicht die voortvloeit uit een overeenkomst. Een gebodsactie kan ook worden ingezet om een onrechtmatige gedraging te voorkomen: de verplichting waar de eiser een beroep op doet is de rechtsplicht niet onrechtmatig te handelen. Een gebodsactie is mogelijk wanneer er sprake is van 1) een reële dreiging van een; 2) onrechtmatige gedraging; 3) jegens de eiser; en de eiser 4) voldoende belang heeft bij het gebod.[42]

Welk soort belang de eiser heeft bij de gebodsactie, zal veelal afhangen van het type onrechtmatige gedraging dat hij probeert te voorkomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het respecteren van persoonlijkheidsrechten (zoals privacy en lichamelijke integriteit); het respecteren van vermogensrechten (zoals eigendom); het respecteren van wetten (zoals veiligheidsvoorschriften of milieuwetgeving); of het handelen in overeenstemming met hetgeen naar maatschappelijke opvatting betamelijk is (bijvoorbeeld niet gevaarzettend te handelen of niet oneerlijk te concurreren). Uit deze typen onrechtmatige gedragingen volgt al dat bij een gebodsactie er niet altijd sprake zal zijn van een financieel belang, en dat het belang soms niets te maken heeft met herstellen of voorkomen van schade. Denk bijvoorbeeld aan een contactverbod, waarbij de belanghebbende een veilige zone verzoekt om niet met een ander geconfronteerd te worden.[43] De vraag die gesteld moet worden voor voldoende belang in het kader van de gebodsactie, is of het gebod eraan kan bijdragen dat de gedaagde zich houdt aan zijn rechtsplicht (processueel belang) en of de eiser belang heeft bij de naleving van die rechtsplicht (materieel belang). Om de rol van artikel 3:303 BW in gebodsacties te verduidelijken geef ik hieronder een aantal voorbeelden. Anticiperend op de volgende paragraaf gaan de gebruikte voorbeelden telkens uit van een collectieve actie in de zin van artikel 3:305a BW.

3.2 *Processueel belang bij een gebodsactie*

Een eiser heeft voldoende *processueel* belang bij de gebodsactie, wanneer het gebod of verbod een dreigende onrechtmatige gedraging kan voorkomen of het voortduren van een onrechtmatige situatie kan beëindigen. Er zijn in ieder geval drie gevalstypen het bespreken waard waarin dit niet het geval is.

Allereest heb je het 'geen vuiltje aan de lucht'-scenario: dit is het geval wanneer er geen (enkele) concrete aanwijzing bestaat dat de gedaagde zijn rechtsplicht zal schenden. Of het gebod dan toegewezen wordt of niet, de situatie van de eiser blijft ongewijzigd.[44] Dit is door de Hoge Raad ook wel aangeduid als de afwezigheid van een 'concreet' belang.[45]

> De belangenorganisatie 'Behoud historisch stadsgezicht gemeente X' heeft geen processueel belang bij een sloopverbod van monumentale panden jegens gemeente X, als de gemeente aantoonbaar niet van plan is de betreffende gebouwen te slopen.

Een tweede situatie waarin processueel belang ontbreekt, is het 'mosterd na de maaltijd'-scenario: dit komt voor wanneer het verbod te laat komt om het dreigend onrecht te voorkomen.

> Dezelfde belangenorganisatie heeft ook geen processueel belang bij een sloopverbod, wanneer de panden reeds tegen de vlakte zijn.

Er zijn ook nog andere scenario's denkbaar waarin het gebod of verbod geen enkel effect sorteert voor de eiser. Het zou kunnen dat het toewijzen van het verbod niet bijdraagt aan de nakoming van de rechtsplicht, omdat het gebod feitelijk zijn doel zal missen.

> Belangenorganisatie 'Schone lucht gemeente X' heeft onvoldoende processueel belang bij een gebod jegens gemeente X om een groenstrook met bomen aan te leggen langs een weg waar de fijnstofnorm overschreden wordt, omdat bomen een gering en soms zelfs averechts effect

41 Zie omtrent de verhouding tussen recht en belang onder meer Van Nispen 1978, nrs. 102 en 104 (met uitgebreid overzicht in de voetnoten); Frenk 1994, p. 31; Wiggers-Rust 2010, p. 37-38; Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 9; HR 2 september 1994, *NJ* 1995/369 (*Nuts*).

42 Zie uitvoeriger over het bevel en verbod, Van Nispen 1978; *Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV*, 2015/153; T. Deurvorst, *Groene Serie Onrechtmatige Daad*, Deventer: Wolters 2017, II.1.2.1; W.Th. Nuninga, 'Recht, plicht, bevel, verbod', *NTBR* 2018/21; T.R. Bleeker, 'Aansprakelijkheid voor klimaatschade: een driekoppige draak' in *NTBR* 2018/2; en Bleeker 2017.

43 Ook kan gedacht worden aan de persoonlijkheidsrechten in het auteursrecht, zie bijvoorbeeld Rechtbank Arnhem 3 september 1992, *AMI* 1994, p. 59. Nog een voorbeeld betreft de onzekerheid omtrent de besmetting met het Aids-virus die het slachtoffer van verkrachting rechtens voldoende belang geeft bij medewerking van de dader aan een aidstest. HR 18 juni 1993, *NJ* 1994/347 (*Aidstest*).

44 Frenk 1994, p. 31; Van Nispen 1978, nr. 101. Overigens zal de rechter bij twijfel met betrekking tot vuiltjes aan de lucht moeten oordelen dat de eiser wel voldoende processueel belang heeft, omdat de eiser ook een belang kan hebben een executabel vonnis achter de hand te hebben mocht de onrechtmatige gedraging toch concreter dreigen. Jongbloed (GS), artikel 303 Boek 3 BW, aant. 7; Frenk 1994, p. 32.

45 Deze aanduiding werd gebruikt in HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693, *NJ* 2002/217 *(Kernwapens),* r.o. 3.3-3.7, waarin de Staat oordeelde dat er geen reëel gevaar was dat de Staat nucleaire wapens zou gebruiken, en dat onvoldoende duidelijk was met betrekking tot welke omstandigheden de rechter moest verklaren omtrent de rechtmatigheid van de situatie; De formule is recent ook toegepast in Hof Den Haag 19 december 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3951; Zie ook Van Nispen 1978, nr. 101; Wiggers-Rust 2010, p. 103-104.

hebben op het afvangen van fijnstof.[46] De toewijzing van het verbod zal er dus niet toe leiden dat de gemeente zich aan de fijnstofverplichtingen houdt, en daardoor kan het niet voorkomen dat de gemeente (nog langer of minder) onrechtmatig handelt.[47]

3.3 *Materieel belang bij een gebodsactie*

Een eiser heeft alleen voldoende *materieel* belang bij een gebodsactie, als hij in een betere positie komt door de naleving van de rechtsplicht waarop het gebod ziet. De eisen die zijn besproken in paragraaf 2.3 zijn ook van toepassing bij de gebodsactie. Ik zal een aantal situaties bespreken waarin het materieel belang voor het gebod ontbreekt.

Allereerst zou het kunnen dat het belang van de eiser bij de naleving van de rechtsplicht te klein is om een rechterlijk gebod of verbod te rechtvaardigen (*De minimis non curat praetor*). Dat kan in absolute zin zijn, of doordat het gebod gelet op de belangen van de gedaagde niet proportioneel is.

De belangenorganisatie 'Behoud stadsgezicht Gemeente X' heeft onvoldoende materieel belang bij een sloopverbod van monumentale panden, wanneer de gemeente nog talloze andere monumentale panden heeft en de betreffende panden op instorten staan.

Een tweede situatie waarin materieel belang ontbreekt, doet zich voor wanneer het belang dat gediend wordt met de rechtsplicht niet te herleiden is tot enig rechtssubject. Zoals gezegd speelt dit probleem met name bij het behartigen van (zuiver) ecologische belangen. De vraag of dit vereiste ook opgaat in een collectieve actie, bespreek ik in de volgende paragraaf.

Als door de sloop van monumentale panden een groep ratten ontheemd zou raken, loopt een sloopverbod van belangenorganisatie 'Red de rat' vast op onvoldoende materieel belang doordat rechtssubjecten niet gediend zijn bij de huisvesting van ratten.[48]

Een derde situatie waarin de eiser onvoldoende materieel belang heeft bij de handhaving van een rechtsplicht, is wanneer het belang dat met de rechtsvordering gediend wordt buiten de beschermingssfeer van het privaatrecht valt. Zoals gezegd bestaat discussie over wanneer dit het geval is, en speelt deze onduidelijkheid opnieuw op in het kader van de algemeen belangactie. Ook hierop kom ik in de volgende paragraaf terug.

De belangenorganisatie 'Behoud stadsgezicht gemeente X' heeft onvoldoende materieel belang bij een gebod dat de gemeente zijn excuses moet maken voor reeds gesloopte panden, omdat het belang bij excuses geen 3:303 BW belang is.[49]

Ten slotte moet het belang dat gediend wordt met de vordering te herleiden zijn tot de eiser; de eiser mag zich niet in rechte met andermans zaken bemoeien. Bijvoorbeeld, A heeft onvoldoende 'eigen belang' om een verbod te vragen op het schenden van de privacy van Z. Een belangenorganisatie kan in sommige gevallen ook een 'eigen' belang hebben (bijvoorbeeld een vermogensrechtelijk belang of het belang bij het realiseren van diens statutaire doelstelling), dit vloeit voort uit de rechtspersoonlijkheid van de organisatie. Deze mogelijkheid staat los van artikel 3:305a BW: dit artikel maakt het juist mogelijk om voor de belangen van *anderen* op te komen. Wanneer de rechtspersoon opkomt voor de eigen belangen, gelden de eisen van 3:303 BW natuurlijk onverminderd.[50]

Het toepassen van het 'eigen belang'-vereiste wordt ingewikkelder, wanneer de belangenorganisatie opkomt voor de belangen van anderen. Mijns inziens valt de belangenorganisatie in dergelijke gevallen er dan 'tussenuit': het draait dan om de vraag of degenen die vertegenwoordigd worden een 'eigen belang' bij het gebod hebben. Het zou immers raar zijn als A, B en C middels een belangenorganisatie in de zin van artikel 3:305a BW opeens wel een verbod kunnen afdwingen van het schenden van de privacy van Z.[51] In de volgende paragraaf ga ik dieper in op de rol van artikel 3:303 BW in collectieve acties.

3.4 *Het belang van voldoende belang voor artikel 3:296 BW*

De voorgaande gevalstypen laten zien welke belangkwesties zich kunnen voordoen bij een rechterlijk gebod. Hopelijk wordt duidelijk dat artikel 3:303 BW bij gebodsacties, anders dan bij schadevergoedingsacties, een centrale rol speelt.[52]

46 Zie over het effect van vegetatiestroken op de luchtkwaliteit het verslag van Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland over het rapport Alex Vermeulen van de unit Biomassa, Kolen & Milieuonderzoek, op www.ecn.nl/nl/nieuws/newsletter-nl/2010/juli-augustus-2010/bomen-als-stofvanger/.

47 Dat de eisers misschien ook belang hebben bij de aanwezigheid van een groenstrook vanwege het verbeteren van het straatbeeld heeft niets te maken met het belang dat het recht waarop ze een beroep doen beoogt te dienen. Daarom kan dat mijns inziens geen processueel belang opleveren. Mocht echter aangetoond worden dat bomen wel enig effect hebben maar niet veel, dan is er wel processueel belang maar zou het materieel belang onvoldoende kunnen zijn (*de minimis non curat praetor*).

48 Deze vordering zou wellicht ook erop kunnen vastlopen dat het belang dat gediend wordt geen civielrechtelijk doel dient. Bedenk wel dat niet ieder belang van een rechtssubject ook een civielrechtelijk doel dient (zoals in het *Jeffrey*-arrest), waardoor het mijns inziens zinnig is deze criteria van elkaar te onderscheiden.

49 Over de vraag of het belang bij excuses een rechtsvordering kan rechtvaardigen, is discussie mogelijk. Zie voor een overzicht J.E. Hulst e.a., 'Excuses in het privaatrecht', *WPNR* 2008/6772.

50 Frenk 1994, p. 105, 112-113; Jongbloed, nr. 18, I. Giesen, Asser Procesrecht 1 Beginselen van burgerlijk procesrecht, 204. Het relativiteitsvereiste is dan wel een serieus obstakel voor belangenverenigingen met (slechts) een eigen belang. Bijvoorbeeld, het kan betwijfeld worden of milieunormen geformuleerd zijn om de belangen van milieuorganisaties te beschermen. Een belangrijk aanknopingspunt is de vraag of de laedens kon weten dat de belangenorganisatie dit belang zich 'daadwerkelijk zou aantrekken'. Naarmate het geschonden belang algemener of abstracter is, zal minder snel aan de relativiteit voldaan zijn. Ook zal een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm vermoedelijk minder snel strekken tot de bescherming van een belangenorganisatie dan een wettelijke. In ieder geval is een gedraging onrechtmatig jegens de belangenorganisatie, wanneer de laedens opzettelijk probeert het doel van de organisatie te frustreren. Frenk 1994, p. 50-61.

51 Dit is een vergelijkbare situatie met die van stichting adem in het luchtkwaliteitsprocess, zie paragraaf 6.

52 Bleeker 2017; Van Nispen 1978, nr. 101; S. Franken, 'Het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht – een verkenning', *AV&S* 2010/25, par. 4.

De actieradius van de gebodsactie wordt mede bepaald door de uitleg van artikel 3:303 BW. Toegegeven, een aantal van de aangehaalde voorbeelden zouden ook 'opgelost' kunnen worden in de materiële beoordeling van het geschil. Maar de waarde van voldoende belang schuilt erin dat de rechter veel lastige materiële kwesties kan laten voor wat het is, door de voorvraag te stellen of de eisende partij door middel van de rechtsvordering in een betere positie komt. Door de drempel die voldoende belang opwerpt, hoeft de rechter zijn schaarse tijd en werkkracht dan niet te besteden aan zinloze, minieme of misplaatste vorderingen. Zoals gezegd kan over de hoogte van die drempel gediscussieerd worden.

4. De algemeen belangactie

4.1 *3:305a BW*

Voordat ik de rol van artikel 3:303 BW bespreek in algemeen belang-acties, sta ik eerst kort stil bij de ratio en vereisten van het collectieve actierecht. Met het introduceren van artikel 3:305a BW heeft de wetgever beoogd efficiënte en effectieve rechtsbescherming te bewerkstelligen voor de belangen die in het stelsel van individuele geschillenbeslechting moeilijk beschermd kunnen worden.[53] Er zijn twee soorten acties mogelijk. Allereerst kan een groep eisers met vergelijkbare vorderingen een massaclaim instellen, waarbij ze in rechte vertegenwoordigd worden door een belangenorganisatie. Een voorbeeld van zo'n 'groepsactie' is een brancheorganisatie die opkomt voor de belangen van haar leden.[54] De tweede actiemogelijkheid is de 'algemeen belangactie'. Bij deze actie kan een belangenorganisatie een vordering instellen ter bescherming van een algemeen belang, dus een belang dat een zodanig algemeen karakter heeft dat het een facet vormt van vrijwel ieders bestaan.[55] Het *Urgenda*-proces valt onder de tweede categorie. Het luchtkwaliteitsvonnis valt gezien de lokale aard van het fijnstofprobleem tussen de twee categorieën in.

De vereisten voor het oprichten van een belangenorganisatie zijn hetzelfde voor beide soorten acties. Artikel 3:305a lid 1 BW vereist dat 1) een *stichting of vereniging* met volledige rechtsbevoegdheid; 2) een *rechtsvordering* instelt die; 3) strekt tot de bescherming van *gelijksoortige belangen;* 4) van *andere personen* die; 5) blijkens de *statuten* behartigd worden.[56] Artikel 3:305a lid 2 BW bepaalt dat de belangenorganisatie alsnog niet ontvankelijk is als 6) zij onvoldoende getracht heeft het gevorderde middels *overleg* met gedaagde te bereiken. Verder bepaalt dit lid dat de 7) belangen van de vertegenwoordigde personen voldoende gewaarborgd zijn.[57] In de literatuur wordt ook wel aangenomen dat 8) de belangen waarvoor de belangorganisatie opkomt ook in de praktijk behartigd moeten worden. Verder volgt uit de jurisprudentie dat 9) de bundeling van de (gelijksoortige) belangen via een collectieve actie, een effectieve en/of efficiënte rechtsbescherming moet bevorderen.[58] De wetgever heeft er bewust van afgezien om al te hoge eisen te stellen aan de representativiteit en activiteit van de belangenorganisatie.[59] Collectieve acties zullen meestal ingezet worden om een verklaring voor recht of een gebodsactie te vorderen, want ingevolge lid 3 van artikel 3:305a BW is het (nog)[60] niet mogelijk een schadevergoedingsactie te vorderen.

4.2 *Verhouding 3:305a en 3:303 BW*

In de memorie van toelichting merkt de wetgever op dat de collectieve actie in beginsel ook gebruikt kan worden voor het behartigen van principiële belangen en milieubescherming.[61] In de praktijk en de literatuur wordt daarom soms gedacht dat artikel 3:305a BW in de plaats komt voor artikel 3:303 BW. Maar dit is onjuist: de artikelen staan naast elkaar.[62] Dit heeft de wetgever expliciet beoogd.[63] De reden daarvoor wordt duidelijk wanneer men kijkt naar de functie van respectievelijk artikel 3:305a en 3:303 BW. Artikel 3:305a BW heeft een vertegenwoordigingsfunctie: het schept de mogelijkheid dat een ander dan de aanspraakgerechtigde een privaatrechtelijke aanspraak geldend kan maken.[64] Het is een uitzondering op het vereiste dat de eiser alleen mag opkomen voor zijn *eigen belang*. Door het collectieve actierecht kan een procesorganisatie een rechtsvordering instellen ter bescherming van de gelijksoortige

53 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, 3, p. 2-3. Het fundament voor de collectieve actie is gelegd in het *Nieuwe Meer*-arrest en het *Kuunders*-arrest, J. Den Tonkelaar, 'Art. 3:305a BW: strakker of ruimer dan het rechtersrecht?', *TVVS Maandblad voor ondernemingsrecht en rechtspersonen*, 5 mei 1995, p. 113; HR 27 juni 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AD3741, m.nt. W.H. Heemskerk (*Nieuwe Meer*), r.o. 3.2. HR 18 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0808, *NJ* 1994/139, m.nt. C.J.H. Brunner, M. Scheltema (*Kuunders*).

54 Bijvoorbeeld HR 11 december 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC2270, m.nt. M. Scheltema, W.H. Heemskerk (*VEA*).

55 Verburgh 1975, p. 9. Jongbloed (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 8; Frenk 1994, p. 6-7.

56 *Asser Procesrecht/Giesen 1* 2015/201; Van Nispen 2018, nrs. 50-53. Zie voor een overzicht van de criteria ook Rb. 's-Gravenhage 7 september 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2088, *NJF* 2005/316; *NJ* 2005/473 (*Proefprocessenfonds Clara Wichmann c.s./Staat*) par. 3.3.

57 Met deze eis in gedachten is de claimcode opgesteld voor collectieve acties, strijd met de claimcode kan leiden tot niet-ontvankelijkheid, zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3383; *JOR* 2016/278 (*Stichting Renteswapschadeclaim/Coöperatieve Rabobank*); Rb. Den Haag, 13 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14512, *JBPR* 2018/12 (*Loterijverlies*).

58 Jongbloed (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 17, zie HR 27 juni 1986, *NJ* 1987/743 (*Nieuwe Meer*); HR 11 december 1987, *NJ* 1990/73 (*Staat/VEA*) en HR 2 april 1993, *NJ* 1993/573 (*NVPI/Snelleman*).

59 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, 3, p. 19-22; zie ook Jongbloed, (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 15, 18; Frenk 1994, p. 131-132; *Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2015/157; HR 26 februari 2010, *NJ* 2011/473, m.nt. H.J. Snijders (*Baas in eigen huis/Plazacasa*), r.o. 4.2.

60 Zie Wetsvoorstel Afwikkeling massaschade in een collectieve actie, *Kamerstukken 2017/2018, 34608, 8*, gepubliceerd op 12 februari 2018.

61 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, 3, p. 1-3, 21-23.

62 Gras 2015; Frenk 1994, p. 27 e.v. en p. 77-79; Wiggers-Rust 2010, p. 23; Jongbloed (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 9; en *Kamerstukken II* 1992/93, 22486, 5, p. 6 en 11; *Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2015 nr. 155 en 158; Zie ook de Conclusie van A-G Hartkamp bij het eerdergenoemde *kernwapen*-arrest, nr. 8; HR 16 mei 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2372, *NJ* 2001/1, m.nt. C.J.H. Brunner (*Consumentenbond/EnergieNed*).

63 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, 3, p. 25, 27 en 29; *Kamerstukken II* 1992/93, 22486, 5, p. 11.

64 Frenk 1994, p. 78; Wiggers-Rust 2010, p. 23; Gras 2015; *Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2015/155.

belangen *van andere personen*.[65] Hierin zit de crux: vertegenwoordiging creëert geen nieuwe belangen, het cumuleert reeds bestaande individuele belangen die afzonderlijk te klein zijn om aparte procedures te rechtvaardigen. Artikel 3:303 BW heeft twee aparte, zelfstandige, functies: het bewaakt de goede procesorde door zinloze vorderingen te weren (processueel belang); en bepaalt wanneer een belang kwantitatief en kwalitatief voldoende is om een rechtsvordering in te stellen (materieel belang).

Dat het onwenselijk is om bij collectieve acties de voldoende belangtoets van artikel 3:303 BW achterwege te laten, wordt ook duidelijk wanneer gekeken wordt naar de voorbeelden die gegeven zijn in paragraaf 2.2, 2.3, 3.2 en 3.3. De ouders van Jeffrey zouden bijvoorbeeld opeens wel een verklaring voor recht kunnen vorderen, als ze dit zouden doen middels een daarvoor opgerichte belangenorganisatie. De belangen van ratten bij huisvesting zouden plotsklap een plek krijgen in het burgerlijk recht. Ook staat het processueel belangvereiste de belangenorganisatie dan niet meer in de weg om zinloze vorderingen in te stellen. Kortom, vordering die normaalgesproken zouden stranden op de drempel van artikel 3:303 BW, zouden dan via de achterdeur van artikel 3:305a BW alsnog binnenkomen. Dit alles wijst op de conclusie dat artikel 3:303 BW niet is opgeslokt door artikel 3:305a BW. De 'anderen' voor wie de belangenorganisatie opkomt, moeten nog wel een belang hebben in de zin van artikel 3:303 BW.[66]

4.3 *Wie zijn 'de anderen'?*

Een belangenorganisatie kan dus optreden voor de belangen *van anderen*. Dan resteert nog wel de belangrijke vraag: wie zijn die anderen? Of, nauwkeuriger, *welke eisen moeten gesteld worden aan de relatie tussen de belangenorganisatie en de rechtssubjecten die vertegenwoordigd worden door de belangenorganisatie?* Het lijkt erop dat de lat niet hoog ligt. De wetgever heeft zoals gezegd bewust niet al te hoge eisen gesteld aan de representativiteit van de belangenorganisatie. In de rechtspraak is bepaald dat de belangenvereniging onder omstandigheden ook ontvankelijk is wanneer de belangen binnen de belangenvereniging diffuus zijn, of als de vereniging een beperkt aantal leden heeft. Tevens zou het mogelijk zijn voor een organisatie om op te komen voor een algemeen belang van een grote, onbepaalde groep personen.[67]

Toch moet mijns inziens niet te makkelijk over de vraag '*wie zijn de anderen?*' heen worden gestapt. In de eerste plaats zijn daar dogmatische redenen voor. Artikel 3:305a BW heeft immers een vertegenwoordigingsfunctie. Kan nog gezegd worden dat een belangenorganisatie opkomt voor 'de belangen van anderen', als onduidelijk is wie deze anderen zijn en wat de belangenorganisatie met ze te maken heeft? Wanneer 'de anderen' er niet meer toe doen, is er dan überhaupt nog sprake van vertegenwoordiging? Juist de mogelijkheid om voor anderen op te komen, is wat de collectieve actie meerwaarde geeft ten opzichte van een belangenorganisatie die voor haar eigen (statutaire) belang een procedure begint.[68] Verder, wanneer de belangenvereniging eenzijdig kan bepalen dat zij bepaalde groepen vertegenwoordigt, zou het vereiste van voldoende belang verdampen. Er zijn immers altijd wel rechtssubjecten te bedenken die belang zouden hebben bij de rechtsbetrekking die aan de vordering ten grondslag ligt.

Bovendien, wanneer het er niet toe doet welke relatie de belangenorganisatie heeft tot de achterban, zijn de mogelijkheden van de algemeen belangactie vrijwel onbeperkt. Ter illustratie, een groep burgers uit Limburg zou dan een collectieve actie kunnen starten tegen de gasboringen uit Groningen. Of, een Nederlandse belangenorganisatie zou dan kunnen opkomen voor de belangen mensen in ontwikkelingslanden, en een gebod kunnen vragen tegen een in Nederland-gevestigde multinational om de wekomstandigheden van hun werknemers in ontwikkelingslanden te verbeteren. Alvast vooruitlopend op de volgende paragraaf: Urgenda zou dan mogen opkomen voor de klimaatbelangen van deze generatie (en verre toekomstige generaties?) mensen over de hele wereld.[69] In dit artikel spreek ik me niet uit over de wenselijkheid van de voorgaande toepassingen van de collectieve actie. Met deze voorbeelden wil ik alleen laten zien dat de eisen die je stelt aan de relatie tussen belangenorganisatie en achterban grote implicaties hebben voor de procesmogelijkheden van belangenorganisaties.

In de vorige alinea's beargumenteerde ik dat het voor de voldoende belangtoets noodzakelijk is om te begrijpen wie 'de anderen' zijn voor wie de belangenorganisatie opkomt. Maar ook voor de materiële beoordeling van de gebodsactie is het nodig om te weten wie de belangenorganisatie vertegenwoordigt. De belangenorganisatie komt zoals gezegd niet op voor haar 'eigen belangen'. Het draait om de rechtsbetrekking tussen de gedaagde en 'de anderen'. De belangenorganisatie valt er dus als het ware tussenuit. Wie 'de anderen' zijn is in de eerste plaats relevant voor de relativiteitstoets. Dit vereiste houdt in dat de gedaagde alleen veroordeeld kan worden tot de naleving van een rechtsplicht, als de norm die ten grondslag ligt aan die rechtsplicht de belangen van de eiser beoogt te beschermen. Oftewel, dat de gedaagde een rechtsplicht heeft is niet voldoende; voor de toewijsbaarheid van het rechterlijk gebod is ook relevant *wie* het vraagt. Als de belangenorganisatie voor een onbepaalde, diffuse en/of hypothetische groep opkomt, kan de

65 Frenk 1994, p. 35, 42-44, 96, 112-113. Jongbloed (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 18, "Het is van essentiële betekenis zich te realiseren dat de eisende rechtspersoon die zich op deze bepaling beroept, niet opkomt voor zijn eigen belangen, maar zich richt op de behartiging van de belangen van anderen". Zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, 3, p. 19-23.

66 Jongbloed (GS), artikel 305a Boek 3 BW, aant. 15, 18; Frenk 1994, p. 35, 131-132; *Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2015/157.

67 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, 3, p. 19-22; *Asser Procesrecht/Giesen 1* 2015/205.

68 Deze vraag is ook uitvoerig besproken in het hierboven aangehaalde *Clara Wichmann*-vonnis, r.o. 3.5-3.10.

69 In de memorie van grieven betoogt de Staat dat het niet mogelijk is om via een collectieve actie op te komen tegen de mogelijkheid 'dat zich op enige plaats in de wereld voor wie dan ook schade realiseert', MvG, par. 14.79-14.83.

relativiteitstoets dus niet op zinnige wijze toegepast worden. Ook voor de onrechtmatigheidstoets doet de achterban er toe. Immers, hoe kan anders bepaald worden wiens en welke rechten betrokken moeten worden bij de beoordeling van het gebod? Of, met wiens belangen moet de gedaagde rekening houden bij het nemen van voorzorgsmaatregelen, om niet gevaarzettend te handelen?[70] Als ambigu kan blijven wie vertegenwoordigd worden dan lopen de relativiteits- en onrechtmatigheidstoets dus vast.[71]

Natuurlijk is bij sommige belangenorganisaties wel duidelijk wiens belangen zij aantrekken. Maar dan resteert de vraag of een belangenorganisatie zonder nadere eisen de belangen van die groep mag vertegenwoordigen. Als dit zou kunnen, dan zou het relativiteitsvereiste en de onrechtmatigheidstoets makkelijk omzeild kunnen worden. Er is immers altijd wel een groep personen te verzinnen jegens wie de gedraging van de gedaagde onrechtmatig is, of wiens belangen door de betrokken norm beschermd worden. Ook daarom moet goed nagedacht worden over de eisen die gesteld worden aan de relatie tussen de belangenorganisatie en achterban.

Kortom, de achterban doet ertoe. Over de vraag wie precies vertegenwoordigd kunnen worden door belangenorganisaties is discussie mogelijk (en wenselijk).[72] Het hoger beroep in het *Urgenda*-proces en het luchtkwaliteitsvonnis zullen deze discussie wellicht verder op gang helpen, want ook daar speelt de vraag wie 'de anderen' zijn, zoals zal blijken in paragraaf 5.3 en paragraaf 6.

5. Implicaties voor Urgenda

5.1 *Het vergeten vereiste van voldoende belang*

Nu duidelijk is welke eisen gesteld worden aan voldoende belang in een algemeen belangactie waarin een rechterlijk gebod gevorderd wordt, kunnen de implicaties voor het *Urgenda*-proces bestudeerd worden. Ik sta eerst stil bij de rol die artikel 3:303 BW tot nu toe gespeeld heeft in het *Urgenda*-proces.

In het vonnis komt artikel 3:303 BW slechts twee keer aan bod. Eenmaal passeerde het artikel omdat stichting Urgenda onvoldoende belang had voor haar subsidiaire vordering met betrekking tot een verklaring voor recht doordat de primaire vordering reeds toegewezen was.[73] Dit zegt natuurlijk nog niets over het belang van de eiser bij de primaire vordering. Wat betreft het emissiereductiegebod, de primaire vordering, heeft de rechtbank het belangvereiste van artikel 3:303 BW 'ingevuld' met artikel 3:305a BW. Zo komt de rechtbank tot de slotsom dat Urgenda 'in volle omvang ontvankelijk is in haar vorderingen'.[74] Ook Urgenda meent dat artikel 3:303 BW ingevuld wordt door artikel 3:305a BW.[75] Echter, zoals ik reeds aangaf in de paragraaf 4.2, miskennen de rechtbank en Urgenda hiermee dat artikel 3:305a BW geen uitzondering vormt op artikel 3:303 BW. Wanneer een belangenorganisatie voldoet aan de eisen van artikel 3:305a BW, is dus nog niet gezegd dat ze voldoende belang heeft.

In de meeste gevallen is het geen probleem dat het belangvereiste vergeten wordt, omdat voldoende belang in beginsel verondersteld mag worden.[76] Echter, in eerste aanleg[77] (en nu opnieuw in de memorie van grieven)[78] heeft de Staat het voldoende belang van Urgenda bestreden. De Staat meent, kort gezegd, dat Urgenda onvoldoende belang heeft omdat het emissiereductiegebod niet effectief is en omdat onvoldoende zeker en concreet is welke schadelijke gevolgen van klimaatverandering de achterban van Urgenda zal ondervinden. In paragraaf 5.2 en 5.3 beantwoord ik de vraag of die argumentatie van de Staat overtuigend is.

5.2 *Heeft Urgenda processueel belang bij haar vordering?*

Urgenda vordert een emissiereductiegebod. Voor processueel belang rijst de vraag of deze rechtsvordering een dreigende onrechtmatige gedraging kan voorkomen of beëindigen. Urgenda meent dat de Staat een rechtsplicht heeft een adequaat klimaatbeleid te voeren, en dat het schenden van deze verplichting onrechtmatig jegens haar is. De toewijzing van de rechtsvordering zal leiden tot aanvullende mitigatiemaatregelen, en daarmee tot een adequa(a)t(er) klimaatbeleid. Het gebod kan bereiken dat de Staat zijn

70 HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, *NJ* 1966/136 (*Kelderluik*). Dat de Kelderluiktoets problemen kan opleveren in 3:305a BW gevallen, ziet ook Schutgens: "Het is een novum dat de burgerlijke rechter de Kelderluikafweging inzet in een '3:305a BW-zaak' als deze, en daarbij op vordering van een ideële organisatie een aantal verreikende, eenieder rakende algemene belangen tegen elkaar afweegt, om een verstrekkend aspect van algemeen overheidsbeleid inhoudelijk te toetsen." R. Schutgens, 'Urgenda en Trias: Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675.

71 Zie hieromtrent de scherpe analyse van Nuninga, over de nexus tussen de plicht van gedaagde en het recht van de eiser in een gebodsactie: Nuninga 2018, par. 3b. Zie ook de opmerkingen van Schlössels met betrekking tot de botsende logica van 'recours subjectif' en 'recours objectif' in Schlössels 2002, p. 114-118.

72 In dit artikel kom ik niet toe aan het uitdiepen van deze kwestie. Ik volsta ermee op te merken dat het me zinnig lijkt om aansluiting te zoeken bij het bestuursrechtelijke belanghebbende begrip voor procesorganisaties. Artikel 1:2 lid 3 Awb. Wiggers-Rust 2010, p. 51-56, 77-86, 216-221; L.J.A. Damen/H.E. Bröring & K.J. De Graaf, *Bestuursrecht Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 122-129. Verder stelt wetsvoorstel 34608 ook strengere ontvankelijkheidsvoorwaarden met betrekking tot representativiteit. Zie ook R.Stolk, 'De legitimiteit van strategisch procederende belangenorganisaties' in: R. Stolk, L. van der Meulen, M. Wolfrat, K. De Meulder en J. Kennis, *Strategisch procederen in het bestuursrecht,* (preadvies jonge VAR) Den Haag: Boom Juridisch 2018.

73 *Urgenda*-vonnis, r.o. 4.104-4.106.

74 *Urgenda*-vonnis r.o. 4.4-4.9. De rechtbank staat nog wel stil bij de beperkte effectiviteit van het gebod en de te betrekken belangen in het kader van de onrechtmatigheidstoets in r.o.4.78-4.79 en 4.89. Dit zegt nog niets over het belang van Urgenda in de zin van 3:303 BW. De onrechtmatigheidstoets heeft betrekking op (de onbetamelijkheid van) de gedraging van de gedaagde, het belangvereiste heeft betrekking op de positie van de eiser.

75 CvR nr. 443. Sterker nog, in de memorie van antwoord van Urgenda komen de woorden 'materieel belang', 'processueel belang' en '3:303 BW' niet voor in de argumentatie tegen de grieven van de Staat. Artikel 3:303 BW en voldoende belang worden nog wel genoemd in het incidenteel appel.

76 Parl. Gesch. BW Boek 3, p. 915; Zie ook de annotatie van Ras onder HR 17 september 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1058, *NJ* 1994/118; verder meent Frenk dat juist bij algemeen belangacties niet snel sprake is van gebrek aan voldoende belang. Frenk 1994, p. 35.

77 CvD onder 8.9-8.11.

78 MvG onder 14.79-14.81.

rechtsplicht niet langer, althans minder erg schendt, en daarom heeft Urgenda op het eerste gezicht voldoende processueel belang bij het emissiereductiegebod.[79]

De Staat wijst er meermalen op dat Nederland slechts een klein deel van de mondiale uitstoot veroorzaakt, en dat de effectiviteit van de gevorderde emissiereductie vrijwel nihil is.[80] Leidt dit alsnog tot de conclusie dat Urgenda onvoldoende processueel belang heeft? Neen, want bij het processueel belangvereiste draait het niet om de vraag of het gebod effectief is in de zin dat het *schade* kan voorkomen, maar om de vraag of het gebod de onrechtmatige *gedraging* kan voorkomen of beëindigen. Urgenda zegt niet dat de Staat onrechtmatig handelt *omdat* de Nederlandse emissies schade veroorzaken; het klimaatbeleid *zelf* is onrechtmatig. Dus ook wanneer het emissiereductiegebod het klimaatgevaar niet kan keren, heeft Urgenda voldoende processueel belang omdat het wel de onrechtmatige gedraging kan beëindigen. In dit opzicht verschilt de Urgenda-casus van het voorbeeld uit paragraaf 3.2 over de groenstrook tegen fijnstof, want die maatregel kan er niet toe leiden dat de gemeente zijn rechtsplicht zal naleven. Ook komt de Nederlandse Staat geen 'mosterd na de maaltijd'-verweer toe, want het is nog niet te laat voor de Staat om zijn beleid aan te passen.

5.3 ***Heeft Urgenda materieel belang bij de vordering?***

Urgenda meent dat de Nederlandse Staat jegens haar gehouden is een verantwoord klimaatbeleid te voeren. Voor materieel belang moet Urgenda aantonen dat haar belang bij de naleving van deze rechtsplicht groot genoeg is. In beginsel mag dit belang worden verondersteld, ware het niet dat de Staat zoals gezegd het materiële belang van Urgenda uitdrukkelijk betwist. De Staat heeft in hoger beroep geen zelfstandige grief gewijd aan artikel 3:303 BW, maar bespreekt de argumenten in de context van de grief over schade, onder verwijzing naar zijn verweren over materieel belang in de conclusie van dupliek.[81]

Het standpunt van de Staat kan begrepen worden als een *de minimis non curat praetor*-verweer, ten gevolge van een restrictieve invulling van artikel 3:305a BW en een fixatie op schade voor het materieel belang. Dat zit zo: volgens de Staat is voor materieel belang vereist dat Urgenda aantoont dat *in de concrete situatie* het *belang* van *degenen voor wie Urgenda opkomt* dreigt te worden aangetast door de onrechtmatige gedraging van de Staat.[82] Daarmee rijst natuurlijk de vraag: wie zijn degenen voor wie Urgenda opkomt? Volgens de Staat komt Urgenda *alleen* op voor de belangen van *de huidige generatie inwoners van Nederland*.[83] Dit standpunt baseert de Staat op het hoofddoel in de statuten van Urgenda ("het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, *te starten in Nederland*") en haar feitelijke activiteiten.[84] Urgenda mag volgens de Staat niet opkomen voor de belangen van toekomstige generaties en/of buitenlandse personen, omdat die belangen niet statutair behartigd worden door Urgenda, en bovendien zouden die belangen onvoldoende concreet zijn.[85] De vraag of de belangen van de huidige generatie inwoners van Nederland dreigen te worden aangetast, koppelt de Staat vervolgens aan de *mogelijkheid van schade* door de onrechtmatige gedraging van de Staat.[86] Die mogelijkheid zou ontbreken, omdat het aandeel van Nederland in de totale mondiale broeikasgasuitstoot dusdanig beperkt is dat de Nederlandse emissies niet zullen leiden tot klimaatschade bij de achterban van Urgenda.[87] Daarnaast wijst de Staat erop dat de klimaateffecten van het emissiereductiegebod vrijwel nihil zijn.[88] Bovendien acht de Staat relevant dat er maatregelen worden genomen ter voorkoming van de schadelijke gevolgen van klimaatverandering.[89]

Urgenda brengt hier een ruimere uitleg van artikel 3:305a BW tegenin. Dat de groep diffuus en abstract is, hoort volgens Urgenda bij het karakter van een algemeen belangactie.[90] Verder, vanwege de internationale dimensie van het klimaatprobleem en omdat de feitelijke activiteiten van Urgenda zich niet tot Nederland beperken, meent Urgenda dat *"te starten in Nederland"* niet moet worden uitgelegd als 'beperkt tot Nederland'.[91] Daarnaast meent Urgenda dat klimaatverandering inherent een intergenerationeel karakter heeft.[92] Zodoende komt Urgenda tot de slotsom dat ze mag opkomen voor deze en toekomstige generaties in binnen- en buitenland. Urgenda gaat zoals gezegd niet in op materieel belang, maar door de zeer ruime uitleg van artikel 3:305a BW heeft het *de minimis*-verweer van de Staat weinig kans van slagen. Landen die gevoelig zijn voor klimaatverandering en toekomstige generaties hebben immers een enorm belang dat staten zich houden aan hun klimaatverplichtingen.

79 Voor de duidelijkheid, of Urgenda in een betere positie komt doordat de Staat zijn klimaatverplichtingen nakomt is een vraag met betrekking tot materieel belang; en het al dan niet bestaan van deze klimaatverplichtingen, is een materiële rechtsvraag.

80 MvG, zie met name grief 23, onder 14.74-14.79 en grief 24 14.88 e.v.

81 "Het bestaan van de mogelijkheid van schade moet worden beoordeeld aan de hand van het materieel belang in de zin van artikel 3:303 BW", MvG 14.79. Zie verder MvG, par. 14.79-14.80, onder verwijzing naar de CvD 8.9 e.v. Overigens is het opmerkelijk dat de Staat niet een zelfstandige grief over voldoende belang instelt, maar wel over schade en causaal verband. Dit zijn namelijk geen zelfstandig vereisten voor het rechterlijk bevel en verbod, voldoende belang wel. Zie meer over de rol die schade inneemt bij het rechterlijk gebod in Bleeker 2018.

82 MvG, par. 14.80, Onder verwijzing naar de CvD achter 8.9. Of deze lezing van materieel belang overtuigend is kan betwijfeld worden.
Voor de uitleg van het materiaal belangvereiste beroept de Staat zich op het proefschrift van Van Nispen. Conclusie van dupliek par. 8.11, p. 40, verwijzend naar Van Nispen 1978, p. 145. Hoewel het door de Staat aangehaalde citaat van Van Nispen inderdaad spreekt van de belangen *in concreto*, is zijn dissertatie niet de juiste plek om te zoeken voor de invulling van de materieel belang eis. Immers, Van Nispen meent dat artikel 3:303 BW slechts op het processuele belang ziet. Van Nispen 1978, nr. 101.

83 MvG 11.13.

84 Cursivering door auteur, MvG, par. 11.8.

85 MvG, Grief 1, par. 11.1 e.v.

86 MvG, par. 14.79-14.81, CvD 8.9-8.12 en 10.10.

87 MvG 14.74-14.76.

88 *Ibid*.

89 MvG 14.71-14.73.

90 Voor deze invulling beroept Urgenda zich op de parlementaire geschiedenis van artikel 3:305a BW, MvA 5.2-5.7.

91 MvA 5.8-5.15.

92 MvA 5.16-5.29.

Het partijdebat in het Urgenda-proces illustreert de dynamiek tussen artikel 3:305a en 3:303 BW: om te weten of 'de anderen' kwantitatief en kwalitatief voldoende belang hebben bij de rechtsbetrekking die aan de vordering ten grondslag ligt, moet je weten *wie* de anderen zijn. Hoe ruimer artikel 3:305a BW uitgelegd wordt, des te groter is het materiële belang van de belangenorganisatie.

De uitkomst van het partijdebat met betrekking tot de uitleg van artikel 3:305a BW hoeft mijns inziens voor de uitkomst van de *belangtoets* in de *Urgenda*-casus geen gevolgen te hebben.[93] Ook bij een restrictieve uitleg heeft Urgenda namelijk voldoende materieel belang, meen ik. Het verweer met betrekking tot materieel belang van de Staat is niet overtuigend, omdat het te gefixeerd is op de schadelijke gevolgen van klimaatverandering. Zoals ik aangegeven heb in paragraaf 3.1 en 3.3 is voor het materiële belang van de eiser bij de gebodsactie niet vereist (maar *soms* wel een factor) dat het gebod schade kan voorkomen. Ook andere belangen dan het voorkomen van schade kunnen voldoende materieel belang opleveren. Urgenda komt (namens haar achterban) op voor de *verduurzaming* van de (Nederlandse?) samenleving. Het gebod om de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen eind 2020 met ten minste 25% te verminderen ten opzichte van het niveau van het jaar 1990 zal helpen dat doel te realiseren. Bijvoorbeeld, het rechterlijk gebod was aanleiding om kolencentrales vervroegd te sluiten, en er wordt meer geïnvesteerd in alternatieve energiebronnen.[94] Een ander argument dat erop wijst dat Urgenda voldoende materieel belang heeft bij het emissiereductiegebod, is dat mogelijk ook andere landen in navolging van Nederland het klimaatbeleid zullen aanscherpen.[95] Daarnaast heeft Nederland, (mede) naar aanleiding van het *Urgenda*-vonnis, aangegeven zich politiek in te zetten op Europees niveau voor aanscherping van het Emission Trading System.[96] Het emissiereductiegebod is dus een stap in de goede richting; daarin kan het voldoende belang van Urgenda mijns inziens gevonden worden.

Overigens, de recent aangekondigde klimaatrechtszaak van Milieudefensie tegen Shell betreft een vergelijkbare casus. Daarom zal voldoende belang mijns inziens geen problemen opleveren voor de ontvankelijkheid van Milieudefensie.[97]

6. Voldoende belang en vertegenwoordiging in de Luchtkwaliteitszaak

6.1 *Inleiding*

In het *Urgenda*-proces en de klimaatrechtszaak tegen Shell is het antwoord op de vraag 'voor wie de belangenorganisatie opkomt' dus niet doorslaggevend voor het materiële belang van Urgenda, maar bij andere algemeen belang-acties zal de uitleg van artikel 3:305a BW wel een belangrijke rol spelen voor het belang van de eisende belangenorganisatie. Een voorbeeld kan gevonden worden in de recente uitspraak van de Haagse rechter in de luchtkwaliteitszaak. In dit proces vragen Milieudefensie, Stichting Adem en 57 individuele eisers een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt omdat ze onvoldoende doen om de luchtkwaliteit te verbeteren.[98] Bovendien vraagt *Milieudefensie c.s.* een gebodsactie om de onrechtmatige situatie zo snel mogelijk te beëindigen.[99] De rechtbank constateert dat Milieudefensie en Stichting Adem geen relevant eigen belang hebben voor deze vorderingen, dus dat zij alleen opkomen voor de gebundelde belangen van anderen die hinder ondervinden van luchtverontreiniging: Milieudefensie voor alle Nederlanders, en Stichting Adem voor de inwoners van Rotterdam.[100] De rechtbank zegt dat ze de belangen van de achterban ook toetst aan artikel 3:303 BW – 'met inachtneming van de daarbij aan te leggen terughoudende toets'.[101]

6.2 *Voldoende belang in het luchtkwaliteitsvonnis*

De rechtbank oordeelt dat een groot deel van de individuele eisers niet ontvankelijk is in de vorderingen met betrekking tot de verklaring voor recht, omdat ze niet geconfronteerd worden met overschrijdingen van (de door *Milieudefensie c.s.* voorgestane) luchtkwaliteitsnormen. Daarom zijn ze geen 'onmiddellijk betrokken personen' in de zin van artikel 3:302 BW, en hebben ze onvoldoende belang in de zin van artikel 3:303 BW.[102] Daarnaast zijn degenen die (binnen afzienbare tijd) de mogelijkheid hebben om via de bestuursrechter een vergelijkbaar resultaat te bereiken als met de vorderingen in deze procedure, ook niet ontvankelijk.[103] Tot deze groep behoort de achterban van Stichting Adem, en om die reden verklaart de rechtbank haar niet-ontvankelijk.[104] Milieudefensie is "niet-ontvankelijk in de vordering

93 Mogelijk is duidelijkheid omtrent de achterban wel van belang voor de materiële toets, omdat het implicaties heeft voor het relativiteitsoordeel en de onrechtmatigheidstoets.

94 Zie hieromtrent de 'Kamerbrief met kabinetsreactie Interdepartementaal Beleidsonderzoek kostenefficiëntie CO2-reductiemaatregelen', 9 april 2016 te raadplegen op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/kamerstukken/2016/04/09/kabinetsreactie-interdepartementaal-beleidsonderzoek-kostenefficientie-co2-reductiemaatregelen; zie ook de samenvatting van het klimaatbeleid op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid.

95 Zo ook Urgenda, CvR 453. Zie verder onder CvR Paragraaf 9, paragraaf 4.3.

96 Zie de kabinetsreactie Interdepartementaal Beleidsonderzoek kostenefficiëntie CO2-reductiemaatregelen', 9 april 2016, onder paragraaf 2.

97 Meer informatie over deze rechtszaak is te vinden in https://milieudefensie.nl/shell-in-nigeria/rechtszaak.

98 Meer specifiek vraagt *Milieudefensie c.s.* primair een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt als de luchtkwaliteitsnormen van de WHO-guidelines niet gehaald worden, subsidiair dat de Staat onrechtmatig handelt door geen scherpere normen te stellen en handhaven dan die uit Richtlijn 2008/50/EG, en uiterst subsidiair dat de Staat onrechtmatig handelt doordat ze de normen uit de richtlijn zelf niet halen. Zie r.o. 3.1 van het luchtkwaliteitsvonnis.

99 Ook de gebodsvordering is getrapt opgesteld, waarbij ze de normen die nageleefd moeten worden spiegelen aan de eerste drie vorderingen inzake de verklaring voor recht.

100 R.o. 4.12-4.13.

101 R.o. 4.14.

102 R.o. 4.30, 4.38, 4.62.

103 R.o. 4.12-4.14, 4.33-4.34, 4.52-4.58. Met betrekking tot vordering I (verklaring voor recht dat afwijken van WHO-normen onrechtmatig is) zijn Milieudefensie, stichting Adem en de overige individuele eisers allen niet-ontvankelijk. Voor vordering II en III zijn de eisers ook niet ontvankelijk ten aanzien van de 'tweede verplichting' die erop ziet de overschrijding zo kort mogelijk te houden. Zie ook r.o. 4.65.

104 R.o. 4.34, 4.60.

voor zover het gebundeld belang waarvoor zij opkomt ziet op (i) personen voor wie de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen [het] besluit (...) en (ii) personen voor wie deze mogelijkheid binnen afzienbare tijd te verwachten is".[105] Tegelijkertijd merkt de rechtbank op dat het gebundeld belang van Milieudefensie *ook* personen omvat voor wie deze rechtsgang niet heeft opengestaan of binnen afzienbare tijd openstaat.[106] Een deel van de eisers is dus nog wel ontvankelijk voor de verklaring voor recht. De vordering wordt echter afgewezen, kort gezegd omdat de eisers onvoldoende gesteld hebben omtrent de onrechtmatigheid van de gedraging van de Staat.[107] Ten slotte verklaart de rechtbank de groep die niet-ontvankelijk is in de vordering inzake de verklaring voor recht, ook niet-ontvankelijk voor de gebodsactie. De rechtbank beroept zich hiervoor op artikel 3:303 BW.[108]

6.3 *Kanttekeningen*

Om positief te beginnen, het is prijzenswaardig dat de rechtbank voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de betrokken belangenorganisaties niet alleen kijkt naar artikel 3:305a BW, maar ook naar artikel 3:303 BW. De rechtbank begrijpt dat de belangenorganisaties opkomen voor de belangen van anderen, en het is terecht dat de rechtbank onderzoekt of 'de anderen' belang hebben bij de vordering van de belangenorganisatie die hen vertegenwoordigt. Dat gezegd hebbende, zijn er in ieder geval drie kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste is onduidelijk wat het betekent dat Milieudefensie niet-ontvankelijk is voor zover ze opkomt voor personen die toegang hebben tot de bestuursrechter. Kan een belangenorganisatie dan half-ontvankelijk zijn? Is de belangenorganisatie niet-ontvankelijk wanneer te veel mensen in hun achterban ook niet-ontvankelijk zijn, al dan niet omdat die personen niet onmiddellijk betrokken zijn, dan wel omdat die personen hetzelfde resultaat via de bestuursrechter hadden kunnen bereiken? Het had voor de hand gelegen om de implicaties van deze constatering te duiden, en het relevante juridische kader te schetsen.

Ten tweede, de argumentatie van de rechtbank voor het afwijzen van de verklaring voor recht, snijdt geen hout.[109] De rechtbank stelt dat het *belang* bij de onrechtmatigheidsverklaring van het schenden van de fijnstofnormen '[alleen kan zijn] gelegen in de betekenis daarvan voor de eventuele *schadeplichtigheid* van de Staat'.[110] Vervolgens stelt de rechtbank dat de individuele eisers en de belangenorganisaties niet hebben aangetoond welke schade zij mogelijk ondervinden. Bovendien *kunnen* de belangenorganisaties dit volgens de rechtbank niet eens aantonen, omdat de beoordeling van de schadeplichtigheid onlosmakelijk samenhangt met de bijzondere omstandigheden van de individuele gevallen. De rechtbank maakt hier drie denkfouten.[111] Ten eerste, de belangvraag en de materiële beoordeling van het geschil worden hier op één hoop gegooid.[112] Ten tweede miskent de rechtbank dat het belang bij een verklaring voor recht niet alleen gelegen is in het vaststellen van de schadeplichtigheid, maar (onder meer) ook voor het instellen van (toekomstige) gebodsacties.[113] Ten derde wordt hier de verklaring voor recht beoordeeld alsof er een schadevergoedingsactie gevorderd wordt. Eisers vragen slechts een oordeel omtrent de onrechtmatigheid van de gedraging van de Staat. Anders dan het beoordelen van de schadeplichtigheid van de Staat, is het onrechtmatigheidsoordeel niet afhankelijk van de aanwezigheid van schade en causaal verband of de bijzondere omstandigheden van de individuele gevallen.[114]

Ten derde is het opmerkelijk dat de rechtbank oordeelt dat dezelfde eisers die niet-ontvankelijk zijn voor de *verklaring voor recht* doordat ze niet onmiddellijk betrokken waren bij de rechtsverhouding, ook niet-ontvankelijk zijn in de *gebodsactie*. Het onmiddellijk betrokkenheidsvereiste van artikel 3:302 BW geldt namelijk niet voor de gebodsactie. De niet-ontvankelijkheid baseert de rechtbank op artikel 3:303 BW, zonder nader te motiveren *waarom* de betreffende eisers onvoldoende belang hebben.[115] Zou de rechtsvordering voor hen geen effect sorteren, omdat het gebod niet zal leiden tot aanvullende maatregelen tegen fijnstof (processueel belang)? Ontbreekt voldoende belang omdat de op te leggen maatregelen slechts gering effect hebben voor deze eisers (*De minimis non curat praetor*)? Of meent de rechtbank dat de afwezigheid van een 'eigen belang' in de zin van artikel 3:303 BW tot dezelfde conclusie moet leiden als de afwezigheid van onmiddellijke betrokkenheid in de zin van 3:302 BW?[116] De rechtbank merkt terecht op dat deze terughoudendheid moet betrachten bij de belangtoets. Des te opmerkelijker is het dat de rechtbank zonder toelichting een groot deel van de eisers niet-ontvankelijk verklaard vanwege onvoldoende belang.

7. Ter afronding

Lange tijd heeft het leerstuk van voldoende belang stof kunnen verzamelen. In het schadevergoedingsrecht is de belangtoets weliswaar slechts een formaliteit, maar bij andere civielrechtelijke remedies speelt het een centrale rol.

105 R.o. 4.33, 4.59.
106 *Ibid*.
107 R.o. 4.110-113 en 4.140-143.
108 R.o. 4.62.
109 Ik richt me op de argumentatie voor het afwijzen van 'de eerste verplichting', r.o. 4.106-113.
110 R.o. 4.110.
111 R.o. 4.110-111.
112 Zie hierboven paragraaf 2.5.
113 Zie paragraaf 3.1.
114 "Onrechtmatigheid en schade zijn onafhankelijke vereisten voor aansprakelijkheid" C.H. Sieburgh, *Toerekening van een onrechtmatige daad*, (diss.) Deventer: Kluwer 2000, p. 57-58.
115 Mocht de rechtbank menen dat er geen rechtsplicht bestaat tot het verbeteren van de luchtkwaliteit, dan had dit niet mogen leiden tot de conclusie dat partijen niet-ontvankelijk zijn vanwege onvoldoende belang, maar is een materiële beoordeling nodig. Zie hierboven paragraaf 2.4.
116 Zie hierboven paragraaf 2.3 en 3.3. In de literatuur wordt opgemerkt dat de criteria niet samenvallen; Wiggers-Rust 2010, p. 97, Jongbloed (GS), art. 302 boek 3, aantekening 6 en 7.

In de context van de verklaring voor recht, is de belangtoets mede bepalend voor het antwoord op de vraag wanneer, waaromtrent en door wie een verklaring gevorderd kan worden. Bij de gebodsactie bewaakt artikel 3:303 BW de effectiviteit van het gebod, en zorgt het ervoor dat men zich niet in rechte met andermans zaken bemoeit. Daarnaast markeert het belangvereiste welke soorten belangen privaatrechtelijke bescherming verdienen. Voldoende belang heeft dus invloed op de actieradius van de gebodsactie, en voorkomt dat de rechter zijn schaarse tijd besteedt aan de beoordeling van zinloze of misplaatste gebodsvorderingen. Uitgangspunt blijft natuurlijk dat voldoende belang mag worden verondersteld. Maar voor het goede functioneren van de bovengenoemde remedies, is het noodzakelijk om de grenzen van voldoende belang in kaart te brengen.

De komst van het collectieve actierecht roept nieuwe vragen op met betrekking tot voldoende belang. In deze bijdrage wijs ik erop dat artikel 3:305a BW geen uitzondering is op artikel 3:303 BW; het maakt slechts mogelijk om voor andermans belangen op te komen. Dus ook al voldoet de belangenorganisatie aan de eisen van artikel 3:305a BW, de rechter moet alsnog toetsen of de achterban van die organisatie voldoende belang heeft bij de vordering en de rechtsbetrekking die aan de vordering ten grondslag ligt. Dat betekent ook dat voor het functioneren van artikel 3:303 BW duidelijkheid nodig is *voor wie* de belangenorganisatie opkomt. Wanneer er geen grenzen worden gesteld aan wie de belangenorganisatie kan vertegenwoordigen, wordt artikel 3:303 BW een lege huls. Bovendien kan een extensieve uitleg van artikel 3:305a BW leiden tot problemen in de materiële beoordeling van het geschil. Daarom roep ik in dit artikel op tot een discussie over de eisen die gesteld moeten worden aan de relatie tussen de belangenorganisatie en de achterban.

De besproken rechtszaken illustreren dat voldoende belang – zeker in de context van collectieve acties – nog altijd een lastig en 'kameleontisch' leerstuk is. De hier besproken drie dimensies van artikel 3:303 BW zullen hopelijk bijdragen aan een zinnige en gestructureerde discussie over voldoende belang in toekomstige algemeen belang-acties.